PRB 05-41E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

THE SOCIAL SECURITY DEBATE IN THE UNITED STATES

Marc LeBlanc
Economics Division

18 August 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

ORIGINS AND DEVELOPMENT OF SOCIAL SECURITY IN THE UNITED STATES 2

A. Origins 2

B. Key Developments 3

CURRENT SYSTEM 4

PROPOSED REFORMS 7

THE SOCIAL SECURITY DEBATE 8

A. Is Social Security in Crisis? 8

B. Personal Savings Accounts 9

1. Ownership 10
2. Investment 10
3. Transition Costs 11

C. Addressing Social Security's Actuarial Deficit 12

1. Increase Revenue 12
2. Decrease Benefits 13

D. The Need for Political Consensus 13

THE CANADIAN EXPERIENCE 14

CONCLUSION 16

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE SOCIAL SECURITY DEBATE IN THE UNITED STATES

INTRODUCTION

Social Security in the United States is a mandatory, contributory social insurance program that provides wage earners with a basic level of income during retirement. It collectively spreads the risk of diminished income due to retirement, disability or death. It protects retirees from the risks of inflation, financial market fluctuations, and outliving one's retirement assets.(1)

Social Security was designed as a pay-as-you-go program whereby the contributions of today's workers pay for the benefits of today's retirees. It was introduced in 1935 to mitigate the effects of poverty facing the elderly during the Great Depression. It has since grown to provide over $518 billion in benefits to roughly 48 million Americans in 2005. However, actuarial forecasts predict that program benefits will outstrip contributions by 2017 due to the large number of baby boomers who are soon expected to retire.

Social Security reform in the United States has become one of President George W. Bush's chief domestic issues. While many oppose the use of the term "crisis" to frame the debate over Social Security, it is generally agreed that something must be done to improve the actuarial balance of the program. Various reform options are available, such as an increase in payroll taxes (or other taxes), reductions in program benefits, an increase in government debt, reductions in spending on other government programs, and an increase in the investment return provided by the two Social Security trust funds.

Much of the debate, however, centres on the Bush administration's proposal to replace part of the existing pay-as-you-go feature of the program with personal savings accounts. These accounts would not reduce the actuarial imbalance by themselves, but they mark an ideological shift in the design of the program.(2)

---

(1) Peter A. Diamond and Peter R. Orszag, "Saving Social Security," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 2, Spring 2005.

(2) *Ibid.*

This paper will first briefly explore the origins and development of Social Security in the United States. It will then look at the issues related to the current Social Security debate and review the options for reform, including the proposal to introduce personal savings accounts. Finally, it will contrast the current debate in the United States with the Canada Pension Plan reforms to which the federal and provincial governments agreed in 1997.

ORIGINS AND DEVELOPMENT OF SOCIAL SECURITY IN THE UNITED STATES

A. Origins

The U.S. Social Security program received its legislative birth when the *Social Security Act*[3] was enacted on 14 August 1935. The Act was initiated by President Franklin D. Roosevelt during a prolonged period of economic upheaval. It was seen as a popular outcome and a cornerstone of the President's New Deal, an initiative associated with a series of government programs to respond to the hardship and lack of market confidence that grew out of the Great Depression.[4] Social Security was introduced during a time when many believed that a quick economic recovery was improbable, but it also grew out of a period of social change.[5]

The original Act provided only retirement benefits, and only to retired workers aged 65 or older. The program was set up on a pay-as-you-go basis whereby current workers and employers paid the current benefits of retired workers. Contributions were calculated based on a 1% tax paid by each of the employer and the employee on the first $3,000 of earned income. The amount of contribution that exceeded payouts was accounted in a trust fund.

Critics of the new Social Security program argued that charity or welfare programs were better means to assist the elderly, that the tax burden would be onerous on businesses, and that the program would eliminate private old-age insurance options. The *Social*

---

(3) In addition to a national contributory social insurance program for retired workers, the Act included unemployment insurance, grants to states for old age assistance, aid to dependent children and grants to states for medical care. Initially, the Act did not include disability coverage and medical benefits; these were introduced later.

(4) See U.S. Social Security Administration, *Social Security: A Brief History*, August 2005, http://www.ssa.gov/history/. It should be noted that social insurance programs were not a new concept; they had already been introduced in many European countries.

(5) The United States experienced substantial increases in productivity and the standard of living between 1890 and 1930. Many people were leaving rural communities to find work in cities and there was considerable improvement in average life expectancy for both men and women.

106-03853/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Security Act was subject to constitutional court challenges that questioned whether the federal government had authority to implement such a program. The Act was successfully defended based on broad federal powers granted under the Constitution to levy taxes and expend funds.[6]

B. Key Developments

Social Security has undergone several expansions since its origins in 1935. The first expansion was the inclusion in 1939 of two new categories of benefits: payments to dependants and survivors (wives/widows, young children and elderly parents) of workers covered under the program. In 1950, the program broadened its coverage again to include employed farm and domestic workers, self-employed workers and certain federal employees. Notably, dependent husbands and children of insured women workers became eligible for benefits. Cost of Living Allowances (COLA) were first introduced during the 1950 amendments in recognition of the erosion of benefits due to inflation.

In 1956, disability benefits for workers and their dependants were introduced, funded by a new payroll tax. A disability trust fund was also established. In 1961, the age of pension eligibility was lowered to 62 years with corresponding actuarially reduced benefits.

Benefit reductions and increases in payroll taxes were introduced in 1977 to avert a shortfall in the fund, predicted by 1979 as a result of rapid inflation and an economic recession. Reforms in 1983 raised payroll taxes beyond the amount required for pay-as-you-go coverage; they also included partial income taxation of benefits and a scheduled increase in the eligible age of full retirement from 65 to 67 by the year 2027. The goal was to reduce costs and accelerate payments into the Social Security trust fund to accommodate future financial pressures caused by retiring baby-boomers. In 2000, the means test for recipients who have attained full retirement age was eliminated.[7]

CURRENT SYSTEM

Participation in Social Security is widespread, with more than nine out of ten seniors receiving some form of Social Security payment. These payments make up the majority of income for more than two-thirds of elderly people in the United States. They are virtually the

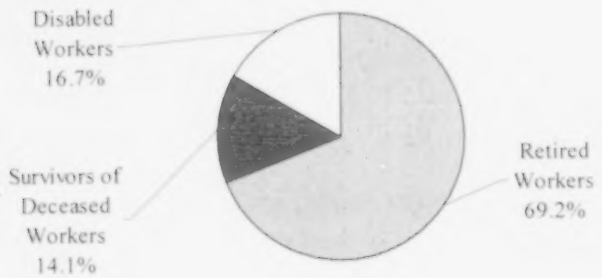
---

(6) Geoffrey Kollmann and Carmen Solomon-Fears, "Major Decisions in the House and Senate on Social Security: 1935-2000," *Social Security Online*, 26 March 2001, http://www.ssa.gov/history/repstud.html.

(7) *Ibid.*

only source of income for more than one-third of elderly U.S. residents. There are currently 47.7 million beneficiaries of Social Security. Not all of them are retirees and their families; nearly one-third of beneficiaries are disabled workers and their families, and survivors of deceased workers (see Figure 1).[8] The average monthly benefit is roughly $955 per retired worker and $1,574 per retired worker and elderly spouse.

Figure 1
Social Security Beneficiaries as of 31 December 2004



Source: U.S. Social Security Administration.

Currently, the Social Security payroll tax is 6.2% of earnings applied to a maximum annual amount of $90,000. That maximum is automatically indexed based on the annual increase in consumer prices. The tax rate is matched by employers, forming a combined rate of 12.4% of earnings; this is the rate imposed on the self-employed.

Nearly every worker is required to contribute to the program. State and local government employees are the only large group that is excluded from the system; they have their own similar retirement pension schemes.

Benefits are calculated using the best 35 years of average annual earnings indexed to the growth in wages. The benefits formula is progressive[9] and overall it is designed to

---

(8) Social Security Online, *Social Security Legislation and Congressional Affairs*, Internet site, http://www.ssa.gov/legislation/.

(9) Benefits (or primary insurance amounts) are calculated by adding: 90% of the first $627 per month of average indexed monthly earnings (AIME), plus 32% of AIME over $627 to $3,779, plus 15% of AIME over $3,779.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

replace roughly 40% of earnings for retirement, although the replacement rate varies depending on the level of earnings.[10] To be eligible for retirement benefits, the recipient must earn a certain minimum amount of income and must have worked for at least 10 years.[11] For disability benefits, the eligibility criteria are less stringent depending on the age of the recipient. Eligible recipients receive a minimum pension benefit that varies with the number of years of coverage.

A recipient may collect retirement benefits at a reduced rate starting at 62 years of age. In 2005, a recipient is eligible for full retirement benefits at age 65 and 6 months. As a result of reforms adopted in 1983, the age threshold for full retirement benefits will increase by two months every year until age 67, which will be reached by the year 2027. A portion of benefits is subject to income taxes; this amount varies depending on the level of income and individual or joint filing status.

The Social Security payroll tax pays the current benefits of today's Social Security recipients. The amount that is left over is deposited into trust funds, which are held as special Treasury Bills. There are two Social Security trust funds: Old-Age and Survivors Insurance (OASI) and Disability Insurance (DI). These funds can be used only to finance Social Security's administrative costs and benefits. Under the *Social Security Act*, a Board of Trustees[12] is charged with overseeing the financial operation of the OASI and DI trust funds, and reports annually to Congress on the financial and actuarial state of the funds.

In its 2005 annual report,[13] the Board of Trustees forecast that Social Security payroll taxes will be able to cover the full amount of Social Security benefits until 2017, at which time the assets (i.e., special Treasury Bills) in these trust funds would have to be used to help pay benefits (see Figure 2). The Board expects that the accumulated assets in the funds will provide full benefits to recipients until 2040, after which the funds will provide only partial benefits (e.g., 74% of scheduled benefits as of 2041 and 68% of scheduled benefits as of 2079).

---

(10) The long-range constant replacement rate for a low earner is 55%; for a medium earner it is 41% and for a maximum earner it is 27%.

(11) Eligibility is based on a system of credits; the eligible recipient must earn 40 credits to qualify for benefits. In 2005, a worker would have to earn $920 to receive one credit; the maximum number of credits per year is four.

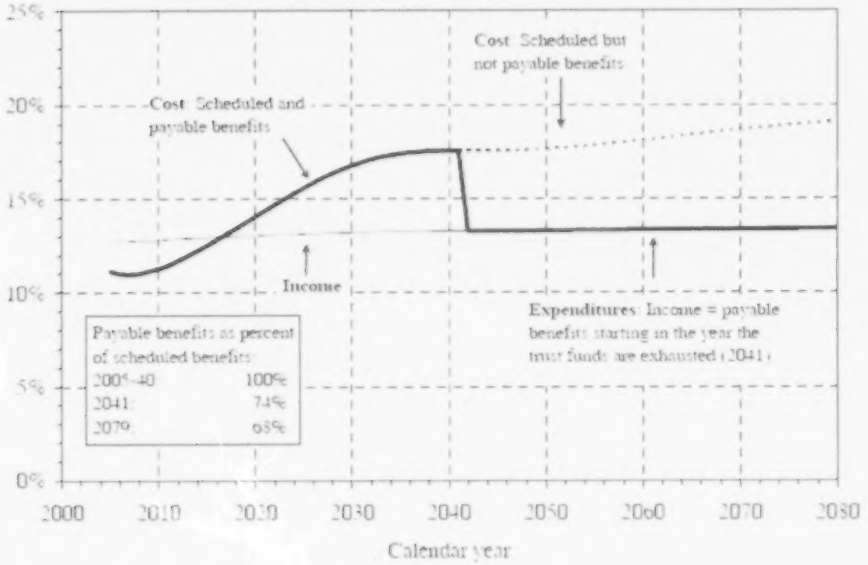
(12) There are six trustees: three federal cabinet members, the Commissioner of Social Security and two members appointed by the President and confirmed by the Senate.

(13) *The 2005 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Funds*, Washington, 5 April 2005, http://www.ssa.gov/OACT/TR/.

Figure 2

Old Age Security and Disability Insurance
Income and Cost Rates Under Intermediate Assumptions

(expressed as a percentage of taxable payroll)



Source: Board of Trustees (2005), p. 8.

The baby boomers – people born between 1946 and 1964 – will sharply increase the cost of the program when they retire. In 1950, the worker-to-beneficiary ratio was 16:1. In 2004, the ratio was 3.3:1; and by 2030, when the baby boomers have all retired, the ratio is expected to be 2.2:1. This ratio is forecast to decline still further after 2030. Also, the increase in life expectancy is contributing to the shortfall in future funding of Social Security. These anticipated cost pressures have sparked warnings of a financial crisis within the Social Security system.

PROPOSED REFORMS

Social Security reform has become a key domestic issue for President George W. Bush. In 2001, President Bush appointed the Commission to Strengthen Social Security to address the problem. The President imposed certain restrictions on the scope of the Commission's proposals, most notably that Social Security payroll taxes must not increase and

that any proposal must include individually controlled voluntary personal retirement accounts, which are essentially designed to set aside part of the Social Security payroll tax in individual accounts for contributors.

The Commission tabled its report[14] in December 2001; but the events of 11 September 2001 shelved the debate until 2004. The Commission strongly endorsed personal retirement accounts and saw this option as an inevitable evolution of Social Security: "[r]egardless of how policymakers come to terms with the underlying sustainability issues, however, one thing is clear to us: the time to include personal accounts in such action has, indeed, arrived."[15]

Consistent with the mandate given to the Commission, key elements of Social Security reform proposed by the Bush administration[16] are: no payroll tax increases;[17] no changes in the program for citizens born before 1950; and the introduction of personal retirement accounts. The introduction of personal retirement accounts would not, in itself, resolve the actuarial deficit of the program; therefore, benefit reduction options are being considered, such as indexing benefits to prices rather than wages, or changing the way in which benefits are calculated.

THE SOCIAL SECURITY DEBATE

A. Is Social Security in Crisis?

The issue of a financial shortfall in Social Security is not a new one, although it has been framed lately as a crisis. President Bush has stated that the system, "on its current path, is headed toward bankruptcy."[18] The 2001 Commission appointed to look at the program declared it to be broken. Others refute these views as an "attempt to frighten the American public" or as "sheer, mean-spirited nonsense."[19]

---

(14) Commission to Strengthen Social Security, *Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for all Americans*, 21 December 2001, http://www.csss.gov/reports/Final_report.pdf.

(15) *Ibid.*, p. 9.

(16) The White House, *Strengthening Social Security for the 21st Century*, February 2005, http://www.whitehouse.gov/infocus/social-security/200501/strengthening-socialsecurity.html.

(17) There may, however, be some flexibility to increase the maximum annual amount of earnings to which payroll taxes are applied.

(18) The White House (2005), p. 1.

(19) L. Randall Wray, "Killing Social Security Softly with Faux Kindness," Policy Note 2001/6, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2001, p. 1.

The starting point of the debate is the 75-year annual actuarial forecast released by the Board of Trustees. According to the Board's 2005 report, there are two important dates:

- 2017: the anticipated date when the trust funds will run a cash deficit; and
- 2040: the anticipated date when assets in the trust funds will no longer cover the full cost of scheduled benefits.

Although three cabinet members are on the Board, its forecasts are generally accepted as unbiased and competent. Granted, there are others who argue that long-range forecasts are inherently uncertain and that the assumptions used in these particular forecasts are overly pessimistic.[20] These analysts argue that a small change in any of the variables underlying those assumptions – the predicted growth in U.S. productivity, projected trends in the economy and the changing ratio of workers to beneficiaries – will have substantial and compounding effects on long-term forecasts.[21] However, notwithstanding the differences in assumptions used by forecasters, the weight of evidence suggests that within the next 10 to 20 years the trust funds will indeed run a cash deficit if there are no changes in scheduled tax rates and benefits.

The Board predicts that in 2017 the federal government will have to borrow (issue bonds), raise taxes, or reduce spending on other programs to meet scheduled benefit commitments. This prediction raises the question of why the government would have to take such measures in 2017 when the assets in the trust funds are forecast to cover the full cost of scheduled benefits up until 2040. The answer is that the substantial assets in the trust funds are made up of Treasury Bills, which amount to the federal government owing itself. Essentially, the federal government is borrowing from the surplus revenue in the Social Security trust funds to pay for today's government programs, and promises to reimburse those funds when the debt comes due.[22] The debt will start to come due in 2017.

---

(20) Dimitri B. Papadimitriou and L. Randall Wray, "Can Social Security be Saved?" Working Paper No. 270, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, May 1999.

(21) Indeed, the Congressional Budget Office released its own actuarial report and the results indicate solvency up until 2052. Some economists have re-forecast the long-term financial solvency of Social Security based on assumptions contained in the federal budget and found that the trust funds would last until 2065. See also Brian Roach and Frank Ackerman, "Securing Social Security: Sensitivity to Economic Assumptions and Analysis of Policy Options," Working Paper No. 05-03, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Medford, MA, May 2005.

(22) In light of this situation, one might argue that the Social Security program cannot truly be deemed insolvent in isolation from the entire federal budget.

How will the federal government fund the cash shortfall expected in 2017? The Bush administration argues that the future ratio of workers to beneficiaries will be insufficient to fund Social Security to an extent that would make it an attractive option for future contributors. Accordingly, personal savings accounts are proposed as a way of maintaining the viability of the program into the future.

B. Personal Savings Accounts

A central element of the Bush administration's Social Security strategy is to replace part of the existing pay-as-you-go program with personal savings accounts. Many details remain to be defined, but generally it is proposed to divert part of the payroll tax into personal accounts. A participant's Social Security entitlement would be reduced upon retirement by the amount that has been diverted into his or her personal account plus the interest that would have been earned within the trust funds.

Investments in the accounts would be restricted to broad-based, conservative investment funds with safeguards to ensure that as participants approach retirement, their investment would move towards more secure assets to avoid sudden swings in value on the eve of retirement. Those who choose not to establish a personal savings account would continue to draw benefits from the traditional (but reformed) Social Security system. Personal savings accounts would be transferable and inheritable. A minimum amount might be designated for annuity withdrawals;[23] only money not annuitized would be inheritable. The following section explores the major issues associated with personal savings accounts.

1. Ownership

Competing ideological principles are at the core of the debate over personal savings accounts. Those who favour such accounts want to increase individual responsibility, ownership and control over Social Security contributions. Those who reject them favour collective responsibility and the sharing of costs and risk.

Supporters of the proposal argue that, by engrafting a concept of accrued property rights to Social Security contributions, personal savings accounts would protect future retirees

---

(23) White House Office of the Press Secretary, "Background Press Briefing on Social Security," 2 February 2005.

from possible ad hoc changes to program benefits by future governments. Also, the ability to bequeath unused[24] portions of personal savings accounts would provide more control over the intergenerational transfer of wealth.

These features, however, come at the expense of increased risk of outliving one's assets. The creation of personal savings accounts will diminish the amounts currently available for collective annuities. Those who die early will contribute less to the collective pot. If this situation results in lower overall benefits, then lower-income earners may lose out since the current structure is designed to redistribute income: "benefits replace a smaller portion of earnings for higher earners and a larger portion for lower earners."[25]

2. Investment

The revenues in personal savings accounts would be invested in broad-based investment funds that are predicted to yield higher rates of return than the Treasury Bills in which Social Security contributions are currently invested. Some have argued that the yields could grow sufficiently to cover future benefit commitments, thus averting the need for dramatic benefit cuts or payroll tax increases.[26]

Those who oppose the concept of personal savings accounts argue that they would increase participants' pension risk at a time when many corporations are moving away from defined pension plans.[27] For many workers who already own stocks or other investment vehicles through 401(k) plans (so named after the section of the Internal Revenue Code that authorizes this kind of plan) or Individual Retirement Arrangements (IRAs) – two popular options for retirement savings in the United States – having personal savings accounts within the Social Security framework would add little to their existing ability to diversify their portfolios.

---

(24) It is often argued that low-income participants, who typically have difficulty accumulating wealth, would benefit from the ability to bequeath Social Security contributions. However, according to senior administrative officials, the inheritability would not apply to the full amounts accumulated in personal accounts. Upon retirement, certain participants would be required to receive a minimum-level annuity set at the poverty income level. Only money not committed to an annuity could be left as an inheritance. It is likely that low-income participants would not have accumulated substantial amounts above the minimum-level annuity – a situation that undermines the claim of wealth/bequest advantages for low-income people.

(25) Douglas Holtz-Eakin, Director of the Congressional Budget Office, Testimony before the Committee on Finance, United States Senate, 25 May 2005.

(26) Martin Feldstein, "Structural Reform of Social Security," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 2, Spring 2005, pp. 33-55.

(27) Diamond and Orszag (2005).

Investment in stocks within the program might be attractive to some workers who have few assets outside of Social Security, but it would come at the cost of increased risk.

There are concerns that the investment industry would benefit from investment management fees and other charges at the expense of the average worker. Proponents of personal accounts argue that administrative costs would be low due to economies of scale: there would be a centralized administrative structure and a limited range of broad-based investment options. It is further argued that most of the administrative costs (e.g., record-keeping) would be borne by the government.

3. Transition Costs

As part of payroll taxes would be diverted to individual savings accounts, there would be less money to honour the Social Security program's existing benefit commitments. This would accelerate the exhaustion of the trust funds and advance the date at which the program would show a cash deficit. Therefore, the federal government would be required to borrow additional funds in the short term to finance the transition to personal savings accounts. The amount of transition financing required is estimated at $664 billion over the next 10 years ($754 billion, including interest).[28]

Some have argued that the transition costs make it impossible to introduce personal savings accounts in a manner that does not impose an inequitable burden on the transition generation. Others, however, believe that a fair and gradual transition is manageable.[29]

C. Addressing Social Security's Actuarial Deficit

The debate over personal savings accounts has eclipsed much of the discussion concerning ways to address the Social Security program's actuarial deficit. However, it is generally believed that personal savings accounts by themselves would not resolve the problem.

The actuarial deficit could be addressed in a number of ways. Notably, the government could either increase program revenue or decrease benefits. It could also seek higher returns from the trust funds by investing in the stock market instead of Treasury Bills. Other options include policies that increase the ratio of workers to retirees, such as policies

---

(28) The White House (2005), p. 8.

(29) Feldstein (2005).

designed to encourage the migration of a younger work force from other countries, or to enhance worker productivity and economic growth.

1. Increase Revenue

There are a number of options for increasing revenue to the program. The payroll tax rate of 12.4% could be raised, as could the maximum annual amount subject to that tax. The tax base could be expanded to include current exceptions such as university students with part-time employment earnings, employment fringe benefits and employment sales incentives.[30]

There is some resistance to increasing payroll taxes, since they are considered regressive: they are applied only to earned income and not to dividend, interest or capital gains income, which are mostly associated with wealthier citizens.[31] Also, the restriction on the maximum amount of earnings subject to the payroll taxes contributes to that regressiveness, particularly since the percentage of aggregate earnings that is above the maximum ($90,000 in 2005) has risen over the past two decades. There is a concern that an increase in payroll taxes, at least in the short run, would increase the cost of employment for businesses and thus increase unemployment. It has also been suggested that increasing payroll taxes would reduce the payroll tax base, since employers and employees would seek alternative forms of remuneration, such as fringe benefits, to avoid the additional tax burden.

An alternative option would be to fund Social Security from revenues outside the payroll taxes, for example through broad-based taxes such as income taxes. Supporters of this option justify it by pointing out that the annual surplus accumulated in the trust funds has been used as general revenue to provide for programs outside the Social Security system.

2. Decrease Benefits

Benefit reductions could improve the program's actuarial balance, but they would also reduce the income replacement rate (the percentage amount by which the annual benefit is intended to replace lifetime average annual earnings). Such a reduced rate could threaten the viability or relevance of the program.

---

(30) George K. Yin, Chief of Staff of the Joint Committee on Taxation, Testimony at a hearing of the Senate Committee on Finance on "Social Security: Achieving Sustainable Solvency," 25 May 2005, http://www.house.gov/jct/x-38-05.pdf.

(31) The regressiveness of the Social Security payroll taxes is mitigated by measures such as the Earned Income Tax Credit, which reduces income tax liability for low-income workers.

Although Social Security benefits are linked to the level of contributions, the program's structure is designed to redistribute income.[32] Lower-income participants receive higher replacement rates than higher-income participants, due to the cap on covered earnings. Therefore, all else being equal, a base reduction in benefit amounts would have a larger impact on lower-income people.

The benefit payout is structured in the form of an annuity from the day the participant retires to the day he or she dies. If, through innovations in health, medicine and nutrition, participants live longer, then program costs increase. Some have proposed that a combination of benefit reductions and payroll tax increases be used to compensate for the additional costs to Social Security from the increase in life expectancy.

Another option would be to change the indexation factor applied to benefits. Moving from the current wage indexation to price indexation would reduce the cost of the program, since prices rise less rapidly than wages. The compounding effect on future benefits would be substantial. Some have proposed moving to price indexation for most benefits but retaining wage indexation on benefits for low-income retirees.

D. The Need for Political Consensus

The Democrats have stated that they will not agree to proposals that include personal savings accounts. The Bush administration has strongly endorsed personal savings accounts as an integral part of the Social Security solution. However, public support for major changes to Social Security has been difficult to secure.

Two committees are holding hearings and considering legislation dealing with Social Security reform: the House of Representatives Ways and Means Committee – Subcommittee on Social Security; and the Senate Finance Committee – Subcommittee on Social Security and Family Policy. It is generally accepted that a bipartisan agreement must be reached before legislation can be approved. In 1983, Republicans and Democrats agreed to a combination of benefit reductions and a payroll tax increase. At that time, however, the debate was considerably more time-sensitive; an agreement was reached just two months before the trust funds were to run out of cash.

---

(32) Holtz-Eakin (2005).

THE CANADIAN EXPERIENCE

Similar to Social Security in the United States, the Canada Pension Plan (CPP) is a mandatory, contributory social insurance pension system. The CPP is financed through payroll taxes (applied equally to the employer and employee) and provides retirement benefits for workers and their families. Unlike Social Security, which is uniquely a federal program, the CPP is jointly stewarded by the federal and provincial governments.(33) Both Social Security and the CPP protect workers from a loss of income due to disability, and both programs are designed as pay-as-you-go pension systems whereby current workers pay for today's retirees.(34) The overall retirement system in both countries promotes voluntary savings by providing tax incentives such as Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) in Canada and 401(k) plans in the United States.

Although this paper does not extend to a comprehensive comparison between the two social pension systems, it is worth noting that Canada, unlike the United States, offers a minimum flat-rate monthly pension – the Old Age Security (OAS) – to persons aged 65 and older which is funded through general revenues. Employment history is not a factor in qualifying for the OAS, but there is a minimum residency requirement. The OAS is diminished if the recipient's net income exceeds a certain amount ($60,806 for 2005). The OAS is topped up by the Guaranteed Income Supplement (GIS) for seniors with low incomes.

Like the United States, Canada faces demographic challenges to its public pension system. Canadian baby boomers are starting to retire and the ratio of workers to retirees is diminishing. In the years ahead, workers will have to fund escalating public pension benefits, since there will be fewer younger workers to contribute to the system than in previous generations.(35)

Similar to the current debate over Social Security in the United States, Canada began a public discussion in the mid-1990s on the future financial challenges facing its public

---

(33) Quebec has a parallel pension insurance program, the Quebec Pension Plan (QPP).

(34) With the establishment of the CPP Investment Board, this is less the case today in Canada than it would appear to be in the United States.

(35) Further, Canada's productivity growth has historically trailed that of the United States, which acerbates the problem for Canada. See the OECD Web site, *Productivity*, http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647,en_2825_30453906_1_1_1_1_1,00.html.

pension system.[36] Actuarial estimates[37] at that time predicted that the CPP reserve fund would be exhausted by 2015, suggesting that federal and provincial governments would need to increase the existing 1996 combined payroll tax rate from 5.6% to 14.2% by 2030 to maintain scheduled program benefits.

By 1997, reforms to the CPP were approved by the federal government and enough provinces to meet statutory provisions for change.[38] Key factors in the CPP reforms were a broadening of the tax base[39] by freezing the annual taxable earnings exemption at $3,500 (normally it would grow with inflation) and an accelerated increase in the scheduled payroll tax rate to reach and maintain the estimated steady-state financing rate of 9.9%, the lowest rate necessary to fund future liabilities.[40] The revenue adjustments coincided with an increase in the reserve fund to cover five years of benefits as opposed to the previous coverage of two years, making the program more fully funded and less "pay-as-you-go."

The 1997 reforms reduced benefits, and eligibility was tightened through a requirement for increased workforce attachment, particularly for disabled recipients. A new investment policy was developed that led to the creation of the CPP Investment Board, an organization at arm's length from government that is charged with seeking higher rates of return on the reserve funds by investing them in a diversified portfolio of securities. Previously, reserve funds were invested in non-marketable securities of provincial governments. It is estimated that a proportion of CPP investment earnings will be required to fund benefits in 2022 and beyond.

By contrast, in the United States, the Social Security trust funds are made up of Treasury Bills; they do not represent real assets, but IOUs that the government promises to pay. In 2017, the federal government will have to honour these IOUs because the revenue from the payroll tax will not be sufficient to cover the cost of benefits. As discussed earlier in this paper, this looming fiscal burden has framed much of the debate on Social Security in the United States.

---

(36) Federal, Provincial and Territorial Governments of Canada, *An Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan*, Department of Finance Canada, February 1996.

(37) *Canada Pension Plan: Sixteenth Actuarial Report*, September 1997, http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/eng/oca/reports/CPP/cpp16_e.pdf.

(38) *Securing the Canada Pension Plan: Agreement on Proposed Changes to the CPP*, Department of Finance Canada, February 1997.

(39) Mark Sarney and Amy M. Preneta, "The Canada Pension Plan's Experience with Investing Its Portfolio in Equities," *Social Security Bulletin*, Vol. 64, No. 2, 2001/2002.

(40) The rate has since been reduced to 9.8%. The steady-state rate will vary depending on demographic considerations and the economy. The program is sustainable as long as the steady-state rate is below the actual rate.

A comparison of the finances of Canada and the United States has found that the U.S. federal finances and public pension system are not sustainable without tax increases or expenditure reductions, while in Canada "the federal government and the CPP/QPP are sustainable over the long term."[41]

CONCLUSION

Social Security in the United States was born in the Depression era and has grown to be one of America's largest federal spending programs. More than nine of every ten seniors in the United States receive some form of Social Security payments. However, due in part to the growing number of retirees (the baby boomers), Social Security payments are expected to exceed contributions by 2017. At that point, even though the Social Security trust funds will not be depleted until 2040, the federal government must borrow more money, raise payroll tax revenue, reduce Social Security benefits, or reduce other program spending to fund the cash deficit.

The actuarial imbalance has precipitated the notion of a crisis within the Social Security system – a view that is not unanimously shared across the political spectrum. Nevertheless, the Bush administration has made Social Security reform a domestic priority and has proposed the use of personal savings accounts as a key component of the reform solution. These accounts would replace part of the existing "pay-as-you-go" feature of the Social Security system; the proposal is strongly opposed by some observers.

Like the United States, Canada faces reductions in the ratio of workers to retirees, which places pressure on the CPP. However, Canada negotiated CPP reforms in 1997 that included payroll tax increases to more fully fund the CPP, benefit reductions and a more aggressive investment strategy. Moreover, a key difference between United States and Canada is that the CPP investment fund is managed by an arm's-length agency and the assets in the fund can be drawn down without the federal government's incurring additional debt.

---

(41) Suzanne Kennedy and Chris Matier, "Comparing the Long-term Fiscal Outlook for Canada and the United States Using Fiscal Gaps," *Department of Finance Working Paper, 2003-2004*, August 2002.

PRB 05-41F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LE DÉBAT SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE AUX ÉTATS-UNIS

Marc LeBlanc
Division de l'économie

Le 18 août 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

ORIGINES ET ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AUX ÉTATS-UNIS 2

A. Origines 2

B. Principales étapes de l'évolution de la sécurité sociale 3

LE SYSTÈME ACTUEL 4

RÉFORMES PROPOSÉES 7

LE DÉBAT SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE 8

A. La sécurité sociale connaît-elle une crise? 8

B. Comptes d'épargne personnels 9

1. Propriété 10
2. Investissement 11
3. Coûts de transition 12

C. Le déficit actuariel de la sécurité sociale 12

1. Accroître les revenus 13
2. Diminution des prestations 13

D. La nécessité d'un consensus politique 14

L'EXPÉRIENCE CANADIENNE 15

CONCLUSION 17

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE DÉBAT SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE AUX ÉTATS-UNIS

INTRODUCTION

Aux États-Unis, le régime de sécurité sociale est un régime contributif d'assurance sociale obligatoire qui assure un revenu de base aux salariés qui ont pris leur retraite. Il répartit sur la collectivité le risque de perte de revenu due à un départ à la retraite, à une incapacité ou à un décès. Les retraités sont protégés contre l'inflation, les fluctuations des marchés financiers et l'épuisement de leur revenu de retraite avant leur décès[1].

Le régime de sécurité sociale a été conçu comme un programme à financement par répartition selon lequel les travailleurs d'aujourd'hui paient les prestations des retraités d'aujourd'hui. Ce régime a été créé en 1935 dans le but d'atténuer les effets de la pauvreté chez les personnes âgées durant la Grande Crise. En 2005, des prestations totalisant plus de 518 milliards de dollars ont été versées à environ 48 millions d'Américains. Selon les prévisions actuarielles, toutefois, les prestations dépasseront les cotisations en 2017 en raison du départ à la retraite d'un grand nombre de baby-boomers.

La réforme de la sécurité sociale est devenue l'un des grands enjeux nationaux de George W. Bush. On admet généralement qu'il faut s'occuper d'améliorer l'équilibre actuariel du programme, bien que plusieurs ne veuillent pas qu'on parle de « crise ». Divers remaniements sont envisageables, notamment l'augmentation des cotisations sociales (ou d'autres taxes), la réduction des prestations, la hausse de la dette publique, des compressions de dépenses au titre d'autres programmes gouvernementaux et une amélioration du rendement des deux fonds en fiducie de la sécurité sociale.

Le débat tourne essentiellement autour de la proposition de l'administration Bush de remplacer en partie le système de financement par répartition par des comptes d'épargne

---

(1) Peter A. Diamond et Peter R. Orszag, « Saving Social Security », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 2, printemps 2005.

personnels. Ces comptes ne suffiraient pas pour réduire le déséquilibre actuariel, mais représenteraient un virage idéologique dans la conception du programme[2].

Dans le présent document, nous décrirons brièvement les origines et l'évolution de la sécurité sociale aux États-Unis. Nous nous pencherons ensuite sur les questions reliées au débat actuel sur la sécurité sociale avant d'analyser les réformes envisagées, notamment la création de comptes d'épargne personnels. Enfin, nous exposerons, à titre de comparaison, les réformes du Régime de pensions du Canada acceptées par les gouvernements fédéral et provinciaux en 1997.

ORIGINES ET ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AUX ÉTATS-UNIS

A. Origines

Le programme américain de sécurité sociale a vu le jour lorsque la *Social Security Act*[3] a été promulguée le 14 août 1935. C'est le président Franklin D. Roosevelt qui a eu l'initiative de la loi, à une époque de grande tourmente économique. Cette loi, l'une des pierres angulaires du New Deal – ou Nouvelle Donne –, a eu la faveur populaire et s'inscrivait dans une série de programmes d'État visant à alléger les souffrances de la population et à atténuer la méfiance qui s'était répandue sur les marchés en raison de la Grande Crise[4]. La sécurité sociale, créée à un moment où beaucoup pensaient qu'un redressement économique rapide était improbable, est aussi le fruit d'une période de changements sociaux[5].

La première loi ne prévoyait que des prestations de retraite et ne visait que les travailleurs retraités de 65 ans ou plus. Le régime était établi sur la base d'un financement par répartition, c'est-à-dire que les travailleurs et les employeurs payaient les prestations des retraités

---

(2) *Ibid.*

(3) En plus de prévoir un régime contributif national d'assurance sociale destiné aux retraités, cette loi créait un régime d'assurance-chômage, des subventions aux États pour l'assistance-vieillesse, une aide pour les enfants à charge et des subventions aux États au titre des soins médicaux. L'assurance invalidité et les prestations médicales ont été ajoutées ultérieurement.

(4) Voir U.S. Social Security Administration, *Social Security: A Brief History*, août 2005 (http://www.ssa.gov/history/). Il faut noter que les programmes d'assurance sociale existaient déjà dans de nombreux pays européens.

(5) Les États-Unis ont connu des hausses substantielles de leur productivité et une amélioration notable de leur niveau de vie entre 1890 et 1930. Beaucoup quittaient les collectivités rurales pour trouver du travail dans les villes, et l'espérance de vie des hommes et des femmes s'est considérablement accrue.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du moment. Les cotisations étaient calculées selon la formule suivante : les employeurs et les employés versaient chacun 1 p. 100 sur la première tranche de 3 000 $ de revenu gagné. Le montant des cotisations qui excédait les prestations versées était placé dans un fonds de fiducie.

Les opposants au nouveau programme de sécurité sociale estimaient que les organismes caritatifs ou les programmes de bien-être social étaient de meilleurs moyens d'aider les personnes âgées, que le fardeau fiscal serait trop lourd pour les entreprises et que le programme allait éliminer les possibilités d'assurance-vieillesse privée. La constitutionnalité de la *Social Security Act* a été contestée en cour, la question étant de savoir si le gouvernement fédéral avait le pouvoir d'appliquer un tel programme. La loi a été confirmée, parce que la Constitution accordait au gouvernement fédéral d'importants pouvoirs en matière de perception d'impôts et de dépenses[6].

B. Principales étapes de l'évolution de la sécurité sociale

Après sa création, en 1935, le régime de sécurité sociale américain a connu une expansion en plusieurs phases. La première s'est produite en 1939 lorsque deux nouvelles catégories de prestations ont été ajoutées, soit aux personnes à charge et aux survivants (épouses/veuves, jeunes enfants et parents âgés) de travailleurs couverts par le programme. En 1950, le programme a été élargi pour comprendre les travailleurs domestiques et agricoles, les travailleurs autonomes et certains employés fédéraux. Il convient de noter également que les maris et enfants à charge des travailleuses assurées sont également devenus admissibles. Les indemnités de vie chère ont été créées à la faveur des modifications apportées en 1950, pour tenir compte de l'érosion des prestations par l'inflation.

En 1956, les prestations d'invalidité pour les travailleurs et leurs personnes à charge ont été créées et financées par une nouvelle charge sociale. Un fonds de fiducie pour invalidité a également été établi. En 1961, l'âge d'admissibilité à la retraite a été abaissé à 62 ans, moyennant une réduction actuarielle des prestations.

En 1977, les prestations ont été réduites et les charges sociales augmentées pour prévenir une insuffisance de fonds, qui devait se produire dans les deux années suivantes par suite de l'inflation rapide et d'une récession. Les réformes apportées en 1983 ont haussé les cotisations sociales au-delà du montant nécessaire pour couvrir le financement par répartition; elles comprenaient également une imposition partielle des prestations et une hausse échelonnée

---

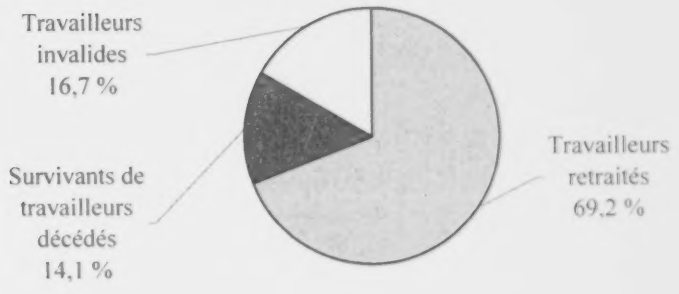
(6) Geoffrey Kollmann et Carmen Solomon-Fears, « Major Decisions in the House and Senate on Social Security: 1935-2000 », *Social Security Online*, 26 mars 2001 (http://www.ssa.gov/history/repstud.html).

de l'âge donnant droit à une retraite complète de 65 à 67 ans d'ici l'an 2027. Il s'agissait de réduire les coûts et d'accélérer les paiements dans le fonds de fiducie de la sécurité sociale pour tenir compte des pressions financières à venir que représentait le départ à la retraite des baby-boomers. En 2000, l'évaluation des ressources financières des bénéficiaires ayant atteint l'âge d'une retraite complète a été supprimée[7].

LE SYSTÈME ACTUEL

Aux États-Unis, la participation au programme de sécurité sociale est répandue, puisque neuf personnes âgées sur dix en bénéficient sous une forme ou une autre. Ces versements constituent la majorité des revenus pour plus des deux tiers des personnes âgées et la quasi-totalité du revenu pour plus d'un tiers d'entre elles. Actuellement, 47,7 millions de personnes reçoivent des versements au titre de la sécurité sociale. Toutes ne sont pas des retraités ou des membres de la famille de retraités; près d'un tiers sont des handicapés ou font partie d'une famille où il y a un handicapé, ou sont des survivants de travailleurs décédés (voir le graphique 1)[8]. La prestation mensuelle moyenne s'élève à quelque 955 $ par retraité et à 1 574 $ par retraité et conjoint âgé.

Graphique 1
Bénéficiaires de la sécurité sociale
au 31 décembre 2004



Source : U.S. Social Security Administration

(7) *Ibid.*

(8) Social Security Online, *Social Security Legislation and Congressional Affairs* (http://www.ssa.gov/legislation/).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Actuellement, les charges sociales s'élèvent à 6,2 p. 100 des gains et s'appliquent à un montant annuel maximal de 90 000 $. Ce plafond est automatiquement indexé sur la hausse annuelle des prix à la consommation. Le taux de cotisation est assorti d'une contribution égale des employeurs, ce qui représente un taux combiné de 12,4 p. 100 sur les gains; c'est ce taux qui s'applique aux travailleurs autonomes.

Les travailleurs doivent presque tous cotiser au programme. Les employés des gouvernements des États et des administrations locales représentent le seul gros groupe exclu du système, car ils disposent de leurs propres régimes de retraite, qui sont analogues.

Les prestations sont calculées sur la moyenne des 35 meilleures années indexée sur la croissance des salaires. La formule est progressive[9] et conçue globalement pour représenter 40 p. 100 environ des gains, bien que le taux de remplacement varie selon le niveau de ces gains[10]. Pour avoir droit aux prestations de retraite, il faut avoir eu un revenu minimal déterminé et travaillé pendant au moins 10 ans[11]. Les critères d'admissibilité aux prestations pour invalidité sont moins stricts et dépendent de l'âge du bénéficiaire. Les bénéficiaires admissibles reçoivent une prestation minimale qui varie selon le nombre d'années de couverture.

Les bénéficiaires peuvent recevoir des prestations de retraite réduites à partir de 62 ans. En 2005, ils sont admissibles aux prestations complètes à partir de l'âge de 65 ans et demi. Par suite des réformes adoptées en 1983, l'âge à partir duquel les retraités ont droit à des prestations de retraite complètes augmentera de deux mois par an jusqu'à l'âge de 67 ans, étape qui sera atteinte en 2027. Une part des prestations est assujettie à l'impôt sur le revenu selon le niveau de revenu et selon que le contribuable est célibataire ou non.

Les charges sociales couvrent les prestations des bénéficiaires actuels de la sécurité sociale. Le montant restant est déposé dans des fonds en fiducie et placé sous forme de bons du Trésor spéciaux. Il y a deux fonds en fiducie pour la sécurité sociale : l'assurance-vieillesse et au survivant et l'assurance-invalidité. Ces fonds peuvent seulement servir à payer les coûts administratifs et les prestations du régime de sécurité sociale. En vertu de la *Social*

---

(9) Les prestations sont calculées selon la formule suivante : 90 p. 100 sur la première tranche de 627 $ des gains mensuels indexés moyens, plus 32 p. 100 sur les gains se situant entre 627 $ et 3 779 $, plus 15 p. 100 sur les gains au-delà de 3 779 $.

(10) Le taux de remplacement constant à long terme est de 55 p. 100 pour les revenus faibles, de 41 p. 100 pour les revenus moyens et de 27 p. 100 pour les revenus maximaux.

(11) L'admissibilité est fondée sur un système de crédits, le nombre nécessaire étant de 40. En 2005, un travailleur doit gagner 920 $ pour recevoir un crédit et le maximum par an est de quatre crédits.

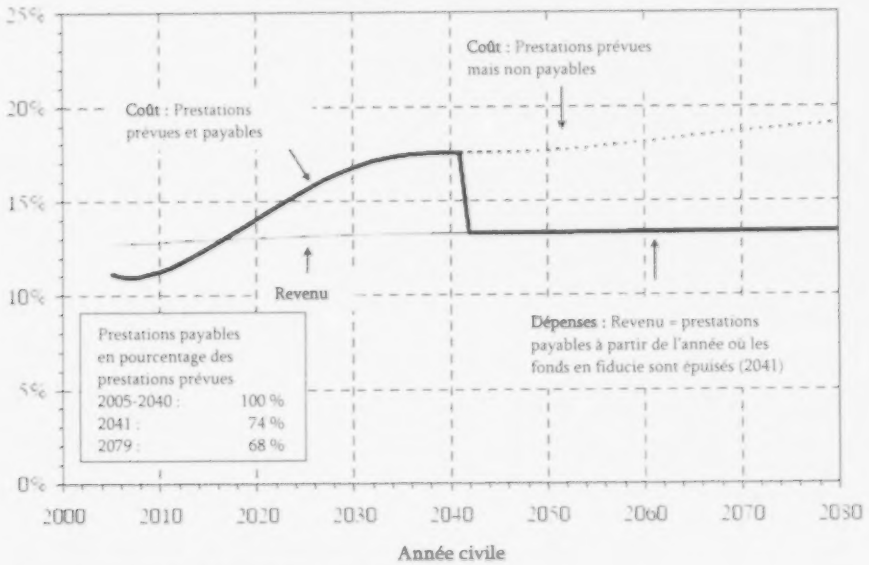
Security Act, un conseil d'administration[12] est chargé de surveiller la situation financière des deux fonds en fiducie et de présenter chaque année au Congrès un rapport sur l'état financier et actuariel de ces derniers.

Dans son rapport annuel pour 2005[13], le Conseil d'administration prévoyait que les cotisations sociales pourraient couvrir la totalité des prestations jusqu'en 2017 et que, par la suite, des fonds en fiducie seraient puisés dans l'actif (bons du Trésor spéciaux) pour payer les prestations (voir graphique 2). Le Conseil juge que l'actif accumulé dans les fonds couvrira la totalité des prestations jusqu'en 2040; après cette date, une partie seulement des prestations seront couvertes (p. ex. 74 p. 100 jusqu'en 2041 et 68 p. 100 à partir de 2079).

Graphique 2

Sécurité de la vieillesse et assurance-invalidité
Revenus et coûts selon des hypothèses à moyen terme

(en pourcentage des charges sociales)



Source : Conseil d'administration (2005), p. 8.

(12) Le Conseil d'administration compte six membres : trois du Cabinet fédéral, le Commissioner of Social Security et deux nommés par le Président et confirmés par le Sénat.

(13) *The 2005 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Funds*, Washington, 5 avril 2005 (http://www.ssa.gov/OACT/TR/).

La génération des baby-boomers – nés entre 1946 et 1964 – accroîtra considérablement le coût du programme au moment où elle prendra sa retraite. En 1950, le ratio des travailleurs aux bénéficiaires était de 16:1. En 2004, ce ratio était de 3,3:1 et en 2030, lorsque tous les baby-boomers auront pris leur retraite, il devrait être de 2,2:1. Le ratio devrait reculer encore après 2030. Le régime de sécurité sociale sera déficitaire en raison également de l'espérance de vie accrue. Toutes ces pressions sur les coûts provoquent la crainte d'une crise financière au sein du système de sécurité sociale.

RÉFORMES PROPOSÉES

La réforme de la sécurité sociale est l'un des principaux enjeux nationaux pour le président George W. Bush. Ce dernier a donc créé en 2001 la Commission to Strengthen Social Security, dont les propositions doivent respecter certaines contraintes qu'il lui impose, notamment de ne pas accroître les charges sociales et d'inclure dans toute proposition des comptes de retraite personnels volontaires contrôlés individuellement par les cotisants, où serait affectée une partie des charges sociales.

La Commission a déposé son rapport[14] en décembre 2001, mais les événements du 11 septembre 2001 ont repoussé le débat à 2004. La Commission a fortement appuyé les comptes de retraite personnels, dans lesquels elle voit une évolution incontournable du régime de sécurité sociale. Pour elle, quelle que soit la manière dont les décideurs règlent la question de la viabilité, une chose est claire : le moment est venu de prévoir des comptes personnels[15].

Dans l'esprit du mandat confié à la Commission, l'administration Bush[16] a proposé une réforme en matière de sécurité sociale comprenant les principaux éléments suivants : aucune hausse des charges sociales[17], aucun changement du régime pour les citoyens nés avant 1950 et création des comptes de retraite personnels. Ce dernier élément ne résoudra

---

(14) Commission to Strengthen Social Security, *Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for all Americans*, 21 décembre 2001 (http://www.csss.gov/reports/Final_report.pdf).

(15) *Ibid.*, p. 9.

(16) La Maison Blanche, *Strengthening Social Security for the 21st Century*, février 2005 (http://www.whitehouse.gov/infocus/social-security/200501/strengthening-socialsecurity.html).

(17) Il est toutefois possible d'accroître le montant annuel maximal des gains auxquels s'appliquent les charges sociales.

pas à lui seul le déficit actuariel du programme; on envisage donc de réduire les prestations, en les indexant sur les prix plutôt que sur les salaires, ou en modifiant le mode de calcul des prestations.

LE DÉBAT SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. La sécurité sociale connaît-elle une crise?

Le problème de l'insuffisance de fonds de la sécurité sociale n'est pas nouveau, bien qu'on l'ait récemment qualifié de critique. Selon le président Bush, le système, s'il conserve la même trajectoire, se dirige vers la faillite[18]. La Commission de 2001 nommée pour analyser le régime l'a jugé mal en point. D'autres estiment au contraire qu'il s'agit d'une tentative visant à effrayer le public américain ou simplement d'inepties mesquines[19].

Le point de départ du débat est une prévision actuarielle annuelle portant sur 75 ans, publiée par le Conseil d'administration. Le rapport de 2005 du Conseil indique deux dates importantes :

- 2017 : date à laquelle il est prévu que les fonds en fiducie auront un découvert de trésorerie;
- 2040 : date à laquelle il est prévu que l'actif des fonds en fiducie ne couvrira plus le coût total des prestations prévues.

Bien que trois membres du Cabinet siègent au Conseil, les prévisions de ce dernier sont généralement acceptées comme impartiales et faites de façon compétente, même si, pour certains, les prévisions à long terme sont intrinsèquement incertaines et les hypothèses utilisées pour ces prévisions en particulier sont trop pessimistes[20]. Pour ces analystes, toute fluctuation d'une quelconque variable sous-jacente – prévision de la croissance de la productivité américaine, projections des tendances de l'économie et modification du ratio des travailleurs aux

---

(18) La Maison Blanche (2005), p. 1.

(19) L. Randall Wray, « Killing Social Security Softly with Faux Kindness », Policy Note 2001/6, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson (New York), 2001, p. 1.

(20) Dimitri B. Papadimitriou et L. Randall Wray, « Can Social Security be Saved? », travail de recherche, n° 270, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson (New York), mai 1999.

prestataires – aura des effets considérables et cumulatifs sur les prévisions à long terme[21]. Toutefois, malgré les différences d'hypothèses utilisées par les prévisionnistes, tout semble indiquer qu'au cours des 10 à 20 prochaines années, les fonds en fiducie auront un découvert de trésorerie, si l'on ne modifie pas les prestations et les taux de cotisation prévus.

Le Conseil prévoit qu'en 2017 le gouvernement fédéral devra emprunter (en émettant des obligations), augmenter des impôts ou réduire les dépenses au titre d'autres programmes, pour honorer ses engagements au titre des retraites. Cette prévision soulève la question de savoir pourquoi le gouvernement aura à prendre de telles mesures en 2017 lorsque l'actif qui se trouve dans les fonds en fiducie devrait couvrir intégralement le coût des prestations prévues jusqu'en 2040. La réponse est que les importants actifs de ces fonds sont constitués de bons du Trésor, ce qui signifie que le gouvernement fédéral a contracté une dette auprès de lui-même. En gros, le gouvernement fédéral emprunte sur les revenus excédentaires dans les fonds en fiducie de la sécurité sociale pour payer ses programmes actuels et promet de rembourser ces fonds lorsque la dette arrivera à échéance[22]. Et c'est ce qui se produira dès 2017.

Comment le gouvernement fédéral comblera-t-il l'insuffisance de trésorerie prévue pour 2017? L'administration Bush estime que le futur ratio des travailleurs aux prestataires sera insuffisant pour financer la sécurité sociale au point d'en faire une option attirante pour les futurs cotisants. Par conséquent, on propose des comptes d'épargne personnels comme moyen de maintenir la viabilité future du programme.

B. Comptes d'épargne personnels

L'un des principaux éléments de la stratégie de l'administration Bush en matière de sécurité sociale consiste à remplacer en partie le programme de financement par répartition par des comptes personnels. Il reste encore bien des détails à régler, mais, en gros, l'on propose de transférer une partie des cotisations sociales dans des comptes personnels. Les droits à la

---

(21) Le Congressional Budget Office a publié son propre rapport actuariel, selon lequel la sécurité sociale sera solvable jusqu'en 2052. Certains économistes ont recalculé la solvabilité financière à long terme de la sécurité sociale en s'appuyant sur des hypothèses contenues dans le budget fédéral, et constaté que les fonds dureront jusqu'en 2065. Voir aussi Brian Roach et Frank Ackerman, « Securing Social Security: Sensitivity to Economic Assumptions and Analysis of Policy Options », travail de recherche n° 05-03, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Medford (Maryland), mai 2005.

(22) On peut donc dire que le programme de sécurité sociale ne peut être véritablement jugé insolvable s'il est isolé de l'ensemble du budget fédéral.

sécurité sociale seraient réduits au moment de la retraite du montant transféré dans le compte personnel de l'intéressé, plus les intérêts qui se seraient accumulés dans les comptes en fiducie.

Les placements effectués dans ces comptes seraient limités à des placements sûrs et diversifiés, comportant des mécanismes de sauvegarde visant à garantir aux participants qu'à mesure que leur retraite approche, leurs investissements iront vers des placements plus sûrs, pour éviter de fortes variations de la valeur de leur portefeuille. Ceux qui choisiront de ne pas ouvrir de comptes d'épargne personnels continueront de retirer des prestations du système de sécurité sociale traditionnel (après réforme). Les comptes d'épargne personnels seront transférables et transmissibles par voie héréditaire. Un montant minimum pourrait être affecté aux retraits au titre de rente[23]; seuls les fonds qui ne sont pas transformés en rentes pourront être transmissibles par voie héréditaire. Dans la section suivante, nous abordons les grandes questions reliées aux comptes d'épargne personnels.

1. Propriété

Des principes idéologiques divergents sont au cœur du débat sur les comptes d'épargne personnels. Ceux qui prônent cette solution veulent accroître la responsabilité, la propriété et le contrôle des particuliers à l'égard des cotisations de sécurité sociale. Leurs détracteurs privilégient la responsabilité collective et le partage des coûts et des risques.

Les partisans des comptes d'épargne personnels estiment qu'en greffant la notion de droits de propriété acquis aux cotisations de sécurité sociale, les comptes d'épargne protégeront les futurs retraités contre les modifications ponctuelles aux prestations que pourraient apporter les gouvernements. De même, la possibilité de léguer les portions inutilisées[24] des comptes d'épargne personnels permettrait de mieux contrôler le transfert de richesse entre générations.

---

(23) White House Office of the Press Secretary, « Background Press Briefing on Social Security », 2 février 2005.

(24) On dit souvent que les gagne-petit, qui ont d'habitude plus de difficulté à accumuler de la richesse, gagneraient à pouvoir léguer des cotisations à la sécurité sociale. Toutefois, selon des experts administratifs, cette possibilité ne s'appliquerait pas à la totalité des sommes accumulées dans les comptes personnels. À leur retraite, certains cotisants seraient tenus de recevoir une rente minimale correspondant au seuil de pauvreté. Seuls les fonds non affectés à la rente pourraient être légués. Comme il est probable que les gagne-petit n'auront pas accumulé beaucoup de fonds au-delà de ce minimum, l'avantage de pouvoir léguer leurs cotisations devient moins intéressant dans leur cas.

La médaille a toutefois un revers, car les retraités risquent d'épuiser leur revenu de retraite avant leur décès. La création de comptes d'épargne personnels réduira le montant actuellement disponible pour les rentes collectives. Ceux qui décèdent prématurément cotiseront moins au fonds collectif. Si cela aboutit à une réduction globale des prestations, les gagne-petit pourraient être perdants, car la structure actuelle est conçue pour répartir le revenu : les prestations remplacent une portion des gains qui est moindre pour les personnes bien rémunérées et plus importante pour les gagne-petit(25).

2. Investissement

Les revenus des comptes d'épargne personnels seraient investis dans des fonds de placement diversifiés, dont le rendement devrait être plus élevé que les bons du Trésor dans lesquels sont actuellement investies les cotisations à la sécurité sociale. Certains estiment que les rendements augmenteraient suffisamment pour couvrir les engagements futurs au titre des prestations, ce qui éviterait que l'on ait à réduire de beaucoup les prestations ou à augmenter fortement les charges sociales(26).

Les détracteurs de la notion de comptes d'épargne personnels estiment que ces comptes augmenteraient les risques des participants au moment même où bien des sociétés s'éloignent des régimes de pension à prestations définies(27). Pour de nombreux travailleurs qui possèdent déjà des actions ou d'autres types d'investissement dans des régimes dits « 401(k) » [d'après le numéro de la disposition du Internal Revenue Code qui en traite] ou des régimes de retraite individuels (deux options d'épargne-retraite populaires aux États-Unis), avoir un compte d'épargne personnel dans le cadre de la sécurité sociale ne leur permettrait guère plus de diversifier leurs portefeuilles. Les placements sous forme d'actions dans le cadre du programme pourraient attirer certains travailleurs qui ont peu d'actifs autres que de la sécurité sociale, mais cela accroîtrait les risques.

On craint que le secteur de l'investissement bénéficie des droits de gestion des placements et autres frais au détriment du travailleur moyen. Ceux qui défendent l'idée des

---

(25) Douglas Holtz-Eakin, Directeur du Congressional Budget Office, témoignage devant le Comité des finances, Sénat américain, 25 mai 2005.

(26) Martin Feldstein, « Structural Reform of Social Security », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 2, printemps 2005, p. 33 à 55.

(27) Diamond et Orszag (2005).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comptes personnels estiment que ces frais administratifs seraient faibles en raison de l'ampleur des économies pouvant être réalisées, puisque la structure administrative serait centralisée et les possibilités de placement seraient limitées. On estime également que la plupart des frais administratifs (tenue des dossiers, etc.) seraient à la charge du gouvernement.

3. Coûts de transition

Comme les cotisations sociales seraient en partie transférées dans les comptes d'épargne personnels, il y aurait moins de fonds pour honorer les engagements existants de la sécurité sociale au titre des prestations. Cela accélérerait l'épuisement des fonds en fiducie et rapprocherait la date à laquelle le programme aurait un découvert de trésorerie. Le gouvernement fédéral serait donc tenu d'emprunter davantage à court terme pour financer les comptes d'épargne personnels pendant la période de transition. Le montant du financement provisoire nécessaire se chiffrerait à 664 milliards de dollars sur les 10 prochaines années (soit 754 milliards de dollars avec les intérêts)[28].

Certains soutiennent que les coûts de la transition sont tels qu'il serait impossible de créer des comptes d'épargne personnels sans imposer un fardeau indu à la génération de transition. D'autres, toutefois, jugent qu'une transition juste et graduelle est faisable[29].

C. Le déficit actuariel de la sécurité sociale

Le débat sur les comptes d'épargne personnels a éclipsé une bonne partie du débat sur les façons de combler le déficit actuariel du régime de sécurité sociale. On croit toutefois dans l'ensemble que, seuls, les comptes d'épargne personnels ne résoudraient pas le problème.

Le déficit actuariel pourrait être réglé de plusieurs manières. Par exemple, le gouvernement pourrait soit accroître les revenus des programmes, soit diminuer les prestations. Il pourrait également rechercher des rendements plus élevés pour les fonds en fiducie, en investissant sur le marché boursier plutôt que dans les bons du Trésor. Il pourrait aussi adopter des politiques visant à accroître le ratio des travailleurs aux retraités : ces politiques encourageraient l'immigration d'une population active plus jeune, accroîtraient la productivité des travailleurs ou stimuleraient la croissance économique.

---

(28) La Maison Blanche (2005), p. 8.

(29) Feldstein (2005).

1. Accroître les revenus

Il existe un certain nombre de moyens d'accroître les revenus du programme. Le taux des charges sociales de 12,4 p. 100 pourrait être relevé, de même que le montant annuel maximal assujetti à ce prélèvement. L'assiette fiscale pourrait également être élargie pour inclure ce qui fait actuellement l'objet d'exceptions, comme les étudiants d'université ayant un emploi à temps partiel, les avantages sociaux et les commissions des vendeurs[30].

Certains résistent à l'idée d'augmenter les charges sociales, celles-ci étant considérées comme régressives : elles ne s'appliquent en effet qu'au revenu gagné et non aux dividendes, aux intérêts ou aux gains en capital, qui sont souvent associés aux nantis[31]. Cet aspect régressif provient également du plafonnement des gains assujettis aux charges sociales, surtout que le pourcentage de gains au-delà de ce plafond (90 000 $ en 2005) augmente depuis une vingtaine d'années. On s'inquiète de ce qu'une hausse des cotisations sociales, du moins à court terme, puisse renchérir l'emploi pour les entreprises et ainsi aggraver le chômage. On a également indiqué que l'accroissement des charges sociales pourrait réduire l'assiette fiscale constituée par les salaires, employeurs et employés recherchant alors d'autres formes de rémunération, comme les avantages sociaux, pour éviter l'accroissement de la charge fiscale.

Une autre solution serait de financer la sécurité sociale à même des revenus autres que les charges sociales, par exemple au moyen d'impôts généralisés tels que l'impôt sur le revenu. Les partisans de ce scénario signalent pour le justifier que les excédents annuels accumulés dans les fonds en fiducie sont déjà versés dans les recettes générales pour financer d'autres programmes que la sécurité sociale.

2. Diminution des prestations

Une diminution des prestations pourrait améliorer l'équilibre actuariel du programme, mais abaisserait également le taux de remplacement du revenu (montant en pourcentage par lequel les prestations annuelles sont censées remplacer les gains annuels moyens à vie). Une telle baisse du taux pourrait menacer la viabilité ou la pertinence du programme.

---

(30) George K. Yin, chef du cabinet du Joint Committee on Taxation, témoignage à une audience du Comité sénatorial des finances sur le thème « Social Security: Achieving Sustainable Solvency », 25 mai 2005 (http://www.house.gov/jct/x-38-05.pdf).

(31) L'aspect régressif des cotisations sociales est atténué par des mesures comme le Earned Income Tax Credit, qui réduit le passif fiscal au titre de l'impôt sur le revenu pour les gagne-petit.

Bien que les prestations de sécurité sociale soient liées au niveau des cotisations, la structure du programme est conçue pour permettre une redistribution du revenu[32]. Les gagne-petit reçoivent un taux de remplacement plus haut que les personnes bien rémunérées, les gains touchés étant plafonnés. Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, une réduction des prestations aura une incidence plus importante sur les gagne-petit.

Le versement des prestations est structuré comme une rente du jour où le cotisant prend sa retraite jusqu'à son décès. Si les participants vivent plus longtemps en raison des progrès médicaux, parce qu'ils se nourrissent mieux ou que leur santé est meilleure, le coût du programme augmente. Certains ont proposé de combiner réduction des prestations et hausse des cotisations sociales pour compenser la progression des coûts de la sécurité sociale liée à l'accroissement de l'espérance de vie.

Une autre possibilité serait de modifier le facteur d'indexation qui s'applique aux prestations. Au lieu d'indexer les prestations sur les salaires, il serait possible de les indexer sur les prix, ce qui réduirait les coûts du programme, puisque les prix montent moins rapidement que les salaires. L'effet cumulatif sur les futures prestations serait notable. Certains ont proposé d'indexer les prestations sur les prix dans la plupart des cas, mais de maintenir l'indexation sur les salaires pour les retraités à faible revenu.

D. La nécessité d'un consensus politique

Les Démocrates ont affirmé qu'ils n'accepteraient pas les propositions comportant des comptes d'épargne personnels. L'administration Bush a fortement appuyé le recours à ces comptes comme élément d'une solution au dilemme que pose la sécurité sociale. Il est toutefois difficile de faire accepter une refonte de la sécurité sociale par le public.

Deux comités tiennent des audiences et étudient des projets de loi visant la réforme de la sécurité sociale : le Sous-comité de la sécurité sociale du Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants et le Sous-comité sur la sécurité sociale et la politique familiale du Comité sénatorial des finances. Il est généralement admis qu'un accord bipartisan doit être conclu avant qu'un projet de loi puisse être approuvé. En 1983, les Républicains et les Démocrates s'étaient entendus sur une combinaison de réductions des prestations et de majoration des charges sociales. À l'époque, le débat était toutefois considéré comme beaucoup

(32) Holtz-Eakin (2005).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plus actuel, et un accord a été conclu deux mois à peine avant que les fonds en fiducie ne deviennent déficitaires.

L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

Tout comme le régime de sécurité sociale américain, le Régime de pensions du Canada (RPC) est un régime de retraite obligatoire et contributif d'assurance sociale. Le RPC est financé par les charges sociales (appliquées également aux employeurs et aux employés) et assure des prestations de retraite aux travailleurs et à leurs familles. Contrairement à la sécurité sociale américaine, qui est uniquement fédérale, le RPC est géré conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux[33]. Dans les deux pays, les régimes protègent les travailleurs contre toute perte de revenu due à une invalidité et sont conçus comme des systèmes de retraite à financement par répartition, c'est-à-dire que les travailleurs d'aujourd'hui paient pour les retraités d'aujourd'hui[34]. Dans les deux pays, le système global d'épargne pour la retraite encourage l'épargne volontaire par des incitatifs d'ordre fiscal, tels que les régimes enregistrés d'épargne retraite (REER) au Canada et les régimes « 401(k) » aux États-Unis.

Même si le présent document ne comporte pas de comparaison approfondie des deux régimes, il est bon de noter que le Canada, contrairement à son voisin du Sud, offre aux Canadiens ayant au moins 65 ans une retraite mensuelle fixe minimale, la Sécurité de la vieillesse (SV), laquelle est financée sur les recettes générales. Les états de service n'entrent pas en ligne de compte pour ce qui est de la SV, mais il faut répondre à une norme minimale de résidence. La SV diminue si le revenu net du bénéficiaire dépasse un certain montant (60 806 $ en 2005). Elle est complétée par le Supplément de revenu garanti dans le cas des personnes âgées à revenu faible.

Tout comme les États-Unis, le Canada doit relever des défis d'ordre démographique qui touchent son régime de retraite public. Les baby-boomers commencent à prendre leur retraite et le ratio des travailleurs aux retraités diminue. Dans les années à venir, les

---

(33) Le Québec a un régime de retraite parallèle, le Régime de rentes du Québec (RRQ).

(34) Depuis la création de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, cela est moins vrai aujourd'hui au Canada que cela semble l'être aux États-Unis.

travailleurs devront financer des prestations de retraite publiques en constante croissance, car il y aura moins de jeunes travailleurs pour cotiser au système qu'auparavant[35].

Comme c'est actuellement le cas aux États-Unis, au milieu des années 1990 le Canada a commencé à débattre publiquement des défis financiers qui menacent son régime public de pension[36]. À l'époque, les estimations actuarielles[37] prédisaient que le fonds de réserve du RPC serait épuisé en 2015, ce qui donnait à penser que, pour maintenir les prestations prévues, les gouvernements fédéral et provinciaux auraient à majorer le taux combiné de cotisations sociales fixé en 1996, pour le porter de 5,6 à 14,2 p. 100 d'ici 2030.

En 1997, le gouvernement fédéral et un nombre de provinces suffisant pour répondre aux exigences de la loi en matière de changements ont approuvé les réformes au RPC[38]. Les facteurs clés de ces réformes étaient un élargissement de l'assiette fiscale[39], réalisé en bloquant l'exemption annuelle à l'égard des gains imposables à 3 500 $ (normalement elle aurait progressé avec l'inflation), et une accélération du relèvement du taux des charges sociales prévues de manière à atteindre et maintenir le taux de financement de régime permanent estimé de 9,9 p. 100, soit le plus bas taux possible pour financer les engagements à venir[40]. Les ajustements au revenu coïncidaient avec une augmentation du fonds de réserve suffisant pour assurer cinq années de prestations au lieu de deux, si bien que le programme est financé davantage par capitalisation intégrale et moins par répartition.

Les réformes adoptées en 1997 ont réduit les prestations et resserré les critères d'admissibilité relatifs à l'appartenance à la main-d'œuvre active, surtout pour les prestataires handicapés. Une nouvelle politique en matière d'investissement a été élaborée et a mené à la création de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, organisme indépendant

---

(35) Par ailleurs, la croissance de la productivité a toujours été moins élevée au Canada qu'aux États-Unis, ce qui exacerbe le problème dans le premier pays. Voir le site Web de l'OCDE, *Productivité* (http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647,fr_2825_30453906_1_1_1_1_1,00.html).

(36) Document d'information fédéral-provincial-territorial, *Document d'information pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada*, février 1996.

(37) *Régime de pensions du Canada : seizième rapport actuariel*, septembre 1997 (http://www.osfi-bsif.gc.ca/_app/DocRepository/1/fra/dac/rapports/CPP/cpp16_f.pdf).

(38) *Préserver le Régime de pensions du Canada : entente sur les modifications proposées au RPC*, ministère des Finances canadien, février 1997.

(39) Mark Sarney et Amy M. Preneta, « The Canada Pension Plan's Experience with Investing Its Portfolio in Equities », *Social Security Bulletin*, vol. 64, n° 2, 2001-2002.

(40) Ce taux a été réduit depuis à 9,8 p. 100. Le taux de régime permanent variera selon des facteurs démographiques et économiques. Le programme est viable si ce taux est inférieur au taux effectif.

du gouvernement, chargé de rechercher des taux de rendement plus élevés pour les fonds de réserve, et ce, en les investissant dans un portefeuille de titres diversifié. Auparavant, les fonds de réserve étaient investis dans des titres non négociables des gouvernements provinciaux. On estime qu'il faudra une partie du produit des placements du RPC pour financer les prestations de 2022 et des années ultérieures.

Par contre, aux États-Unis les fonds en fiducie de la sécurité sociale sont constitués de bons du Trésor; ils ne représentent pas d'actifs réels, mais des reconnaissances de dette du gouvernement. En 2017, le gouvernement fédéral devra honorer ces reconnaissances de dette, car les revenus provenant des cotisations sociales ne seront pas suffisants pour couvrir le coût des prestations. Comme nous l'avons déjà dit ici, ce fardeau fiscal a beaucoup compté dans le débat sur la sécurité sociale aux États-Unis. Si l'on compare la situation financière des deux pays, on constate qu'aux États-Unis les finances et le régime public de pension ne sont pas viables sans augmentation des impôts ou réduction des dépenses, tandis qu'au Canada le gouvernement fédéral et le RPC/RRQ sont viables à long terme[41].

CONCLUSION

Aux États-Unis, le régime de sécurité sociale a vu le jour pendant la Grande Crise et est devenu l'un des plus vastes programmes de dépenses fédérales en Amérique. Plus de neuf personnes âgées sur dix en bénéficient sous une forme ou une autre. Toutefois, le nombre croissant de retraités (des baby-boomers) fait que les versements à ce titre devraient dépasser le montant des cotisations d'ici 2017. Même si les fonds en fiducie de la sécurité sociale ne seront pas épuisés avant 2040, le gouvernement fédéral devra alors, pour financer son déficit, emprunter davantage, augmenter les charges sociales, réduire les prestations au titre de la sécurité sociale ou réduire d'autres dépenses de programme.

Le déséquilibre actuariel a suscité l'idée une crise au sein du régime de sécurité sociale – idée qui ne fait pas l'unanimité sur l'échiquier politique. Néanmoins, pour l'administration Bush la réforme de la sécurité sociale est une priorité nationale et la création de comptes d'épargne personnels est un élément clé de la solution. Ces comptes remplaceraient en

---

(41) Suzanne Kennedy et Chris Matier, « Comparing the Long-term Fiscal Outlook for Canada and the United States Using Fiscal Gaps », Document de travail du ministère des Finances, 2003-2004, août 2002 [disponible en anglais seulement].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

partie le financement par répartition du régime; certains observateurs s'opposent vivement à cette proposition.

Au Canada, comme aux États-Unis, il faut s'attendre à une baisse du ratio des travailleurs aux retraités, baisse qui exercera des pressions sur le RPC. Toutefois, les réformes au RPC négociées en 1997 comportaient des hausses des charges sociales pour que le RPC se finance davantage par capitalisation, des réductions des prestations et une stratégie d'investissement plus dynamique. Par ailleurs, une différence clé entre les États-Unis et le Canada est que le fonds de placement du RPC est géré par une entité indépendante du gouvernement et que l'actif qui s'y trouve peut être utilisé sans que le gouvernement fédéral ait à s'endetter davantage.